

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACION PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**

**Toma de decisiones dentro del sistema de consejos municipales de participación social en el municipio de Querétaro, reto y dilemas para la gestión social.**

**TESIS**

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE**

**MAESTRO EN ADMINISTRACION PÚBLICA MUNICIPAL Y MUNICIPAL**

**PRESENTA**

**MARIA DEL PILAR NAVA BALVANERA**

**DIRIGIDO POR**

**DR. GERARDO ALAN DÍAZ NIETO**

**CENTRO UNIVERSITARIO**

**QUERÉTARO, QRO.  
ENERO 2020.**

Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en

ADMINISTRACION PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

**Tesis**

**Toma de decisiones dentro del sistema de consejos municipales de participación social en el municipio de Querétaro, reto y dilemas para la gestión social.**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

**Presenta:**  
MARIA DEL PILAR NAVA BALVANERA

Dirigido por:  
[GERARDO ALAN DÍAZ NIETO]

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto  
Presidente

Dr. Enrique Rabell García  
Secretario

Dr. Gerardo Servín Aguillón  
Vocal

Dr. Edgar Pérez González  
Suplente

Dr. Pedro Morales Zavala  
Suplente

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
ENERO 2020.

## Resumen

Se realizó un análisis con un enfoque social, en donde la democracia fue revisada de manera muy abreviada, pero sin dejar a un lado sus primeros esbozos, siguiendo los elementos más relevantes de su evolución desde sus orígenes hasta nuestra época, donde el papel de la participación fue notable, dicho estudio se relacionó con en esta tesis ya que se vio necesario profundizar no sólo cómo concepto de democracia, sino que se tuvieron que analizar los diferentes mecanismos de participación existentes. Este trabajo está fundamentado en el reglamento municipal titulado “sistema de consejos municipales de participación ciudadana” del Municipio de Querétaro el cual fue modificado el 29 de agosto del 2017. En este trabajo también se expone la necesidad por la cual se creó el sistema de participación, así como su evolución, se explica además cómo se ha venido desempeñando en estos últimos años y en donde se ha generado aportaciones al municipio de Querétaro. Posteriormente se realizó el contraste del marco teórico con la operatividad de la ejecución del sistema y a su vez se realizó un estudio comparativo de qué tipo de mecanismo de participación es el sistema de participación ciudadana. Se incluyó un análisis del tipo de actores sociales que participan, con una clasificación de qué tipos de perfiles son con los que se debe contar para desempeñar y lograr dicha participación. Proponiendo que está se vea traducida en un aporte social activo con la autoridad municipal, permitiéndoles ser un aliado en la toma de decisiones, como un promotor, donde sean escuchadas las propuestas y necesidades de la misma sociedad a través de este mecanismo de participación, creado por la autoridad para generar estabilidad social y aportar a la gobernabilidad.

(**Palabras clave:** democracia, participación ciudadana, sistema de consejos)

## Summary

This work exposes an analysis with a social approach, in which democracy is revised synthetically with an actual emphasis and participation as a key element. Participation as category is intimately linked in this work, studied not only as a concept but through analyzing different extant participation mechanisms.

This work is based on Queretaro's municipal bylaws, entitled "System of municipal councils for citizen participation", modified in August 29, 2017. I expose and highlight the necessity of creating a system of participation, and also how it has been performing in the past years as well as its contributions to the Municipality of Queretaro.

Afterwards, a contrast between the theoretical framework and the operativity and execution of the system and at its time a comparative study about the kind of mechanism for participation defines and structures "citizen participation". I included an analysis of the types of social actors the participate and what types of profile a citizen must have to perform such participation, and that this is translated into an active social benefit with municipal authorities, allowing them to become an ally in decision-making, and becoming promoters of citizens' proposals and needs through a participation mechanism. This framework can be applied to produce authorities that generate social stability and increase governmentality.

**(Keywords:** democracy, citizen participation, advice system)

### **Dedicatoria**

Dedico esta tesis a Yolanda Balvanera y Virgilio Nava por ser las personas que dieron gran parte de su vida en forjarme y dar todo lo humanamente posible para poder tener una maestría.

## **Agradecimientos**

Gracias a Dios por estar siempre presente de su forma más bella que tiene la vida que es atreves de mi familia, gracias Mami y papi por ser unos luchadores incansables, a mis hermanas por ser siempre mis confidentes de vida y hermanos por estar siempre apoyando las decisiones de mi vida, en especial a mi esposo que de no haber sido por él, esto no hubiera sido posible, gracias por nuestros desvelos y acompañamiento en esta etapa y por darme unas hermosas hijas donde día a día siempre me acompañan en esta aventura llamada vida.

Agradezco al Maestro Ángel Loza por el apoyo que realizo por las asesorías aportadas a esta tesis.

Alfredo Yáñez por su compromiso al sistema de participación y ser un creyente de la participación ciudadana y por su apoyo en la relatoría de los inicios del sistema.

Agradezco a mi Asesor de Tesis al Dr. Gerardo Alan Díaz por su guía en este trabajo.

También quiero agradecer al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho, por permitirme tener esta oportunidad de crear un programa que se adaptó a mis necesidades.

Resumen.....	III
Summary.....	IV
Dedicatoria.....	V
Agradecimientos.....	VI
Índice.....	VII
Introducción.....	8

**CAPÍTULO PRIMERO  
DE LA DEMOCRACIA A LA PARTICIPACIÓN**

- 1.1. Democracia
- 1.2. Participación
- 1.3. Mecanismos de participación

**CAPÍTULO SEGUNDO  
SISTEMA DE CONSEJOS MUNICIPALES DE PARTICIPACION  
CIUDADANA**

- 2.1. Antecedentes y motivos de la creación del sistema de consejos municipales de participación ciudadana
- 2.2. Estructura del sistema de consejos municipales de participación ciudadana
- 2.3. Realidad del sistema de consejos municipales de participación ciudadana

**CAPÍTULO TERCERO  
CONTRASTE DEL MARCO TEORICO CON EL SISTEMA DE CONSEJOS  
MUNICIPALES DE PARTICIPACION CIUDADANA.**

- 3.1 Tipos de sistemas de participación y encuadre del sistema de participación del municipio de Querétaro.
- 3.2 Actores sociales
- 3.3 Gobernabilidad
- 3.4. Análisis de la política publica
- 3.5 Participación y gestión publica

Conclusiones.....	
Bibliografía.....	
Anexo: Reglamento del sistema de consejos de participación ciudadana del municipio de Querétaro	

## Introducción

El objeto de estudio de la presente tesis donde el sistema de consejos municipales de participación ciudadana es la base, permitirá conocer desde Aristóteles con su definición de democracia hasta Montesquieu y Locke, se generara una breve semblanza de la evolución de la democracia hasta nuestros días, en donde nos referimos a la democracia como representativa, abierta, sin importar sexo, clase social o religión, y en donde la toma de decisiones es cada vez más importante para los ciudadanos. También nos permitirá analizar y comparar los diferentes mecanismos de participación según Cunill, donde se puede identificar que a qué tipo de sistema corresponde el objeto de estudio.

A su vez conoceremos los motivos de creación y el sentido social que existía en el municipio de Querétaro de cuando se creó el sistema y se conocerá la normatividad por la cual se rige, ubicándonos en la realidad de la operatividad del mismo.

Después de estudiar al sistema en sus diversas vertientes se realizará el análisis del perfil del ciudadano que participa, siendo considerada su participación según la categorización que para este efecto contamos, para poder identificar el tipo de participación que los ciudadanos están dispuestos a llevar a cabo para generar algún cambio en su entorno, identificaremos que tanto están involucrados los miembros del sistema en su entorno de participación.

Dentro del estudio que se realizara encontraremos que la gobernabilidad está muy ligada con la participación ya que ambos están íntimamente relacionados con el tema de la legitimidad.

Agradezco al Programa Titúlate ya que fue un programa que me permitió poder evaluar y conocer más a profundidad el sistema de participación ciudadana y sus diferentes vertientes que empata con la toma de decisiones dentro del gobierno municipal.

# **TOMA DE DECISIONES DENTRO DEL SISTEMA DE CONSEJOS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, RETO Y DILEMAS PARA LA GESTIÓN SOCIAL**

## **CAPÍTULO PRIMERO DE LA DEMOCRACIA A LA PARTICIPACIÓN**

Por un momento imaginemos una sociedad perfecta en la que los encargados de tomar las decisiones, tengan la capacidad absoluta para poder identificar la manera en la que sus decisiones afectan la vida del resto de los integrantes de dicha sociedad, que sus decisiones están calculadas y que identifican todas las necesidades de los componentes de la sociedad, en donde el individuo sin tener que manifestar sus necesidades particulares las vea satisfechas, y no solo refiriéndonos a las necesidades generales como pueden ser alimentación, educación, servicios, sino en necesidades específicas como puede ser la construcción de un puente específico, sobre un río particular para darle acceso a una comunidad determinada a la integración con su entorno, esta sería una sociedad ideal, sin embargo no existe en función a que nadie tiene las habilidades necesarias para construirla.

Ahora imaginemos esta misma sociedad en la cual los encargados de tomar las decisiones de obra pública sean sencillamente humanos, limitados en cuanto a sus conocimientos y experiencias, sin conocimiento de las necesidades de sus gobernados en lo particular y tomando decisiones en función a sus propias experiencias y conocimientos, nos encontraremos que estas decisiones no necesariamente resolverían los problemas específicos de comunidades enteras, sino que atenderían a problemas identificados por los tomadores de decisiones, este tipo de sociedades son perfectamente ubicables en la actualidad.

De acuerdo con la pequeña narración anteriormente mencionada, podemos identificar que la diferencia en cuanto a una toma de decisiones correcta o incorrecta pasa entre otros factores, por el hecho de que los tomadores de

decisiones cuenten con toda la información que requieren para poder identificar las necesidades primordiales, en función a ello determinar las acciones a tomar para poder resolverlas, es aquí en donde cobra relevancia el hecho de que existan los mecanismos a través de los cuales la sociedad pueda compartir cuales son desde su perspectiva las necesidades fundamentales o los problemas más sentidos que los aquejan, en esto radica la importancia de la participación ciudadana de los gobernados en la toma de decisiones de los gobernantes.

Me enfocare en la participación ciudadana en el ámbito municipal, donde resaltare que el núcleo de las actividades de participación ciudadana radica en la actitud de los individuos frente al poder de acuerdo con Guillen.

“el impulso de la ciudadanía, la exigencia creciente, la demanda de espacio de participación, está obligando a los municipios del país a imaginar un nuevo modelo de gobierno, dado que ni los esquemas tradicionales ni las alianzas con el centro parecen ir a la velocidad de la sociedad del México contemporáneo. En este sentido, a los municipios de este país solo les queda una opción: innovar, crear nuevas estructuras de gobernabilidad, generar sistemas de cogestión, aplicarse a la tarea de un gobierno municipal con una nueva dinámica.”<sup>1</sup>

En el caso de las sociedades democráticas actuales, el hecho de no participar en los diferentes espacios que la misma estructura gubernamental y social permite, es como dar un cheque en blanco para que personas que si deciden participar, tomen las decisiones.

En consonancia podemos encontrar a Savater que citado por Merino menciona

---

<sup>1</sup> GUILLEN López, Tonatíuh. Federalismo, gobiernos locales y democracia, México, Editorial IFE Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 17, 1999, p. 46.

“Entre la actitud ética y la actitud política hay ciertamente diferencias notables: la ética es ante todo una perspectiva *personal* (mientras que) la actitud política busca otro tipo de acuerdo, el acuerdo con los demás, la coordinación, la organización entre muchos de lo que afecta a muchos. Cuando pienso moralmente no tengo que convencerme más que a mí; en política es imprescindible que convenza o me deje convencer por otros”<sup>2</sup>

Donde es importante resaltar que existen procesos de participación que no están enmarcados en los anteriormente descritos, tales como revoluciones armadas y otros de diferentes índoles, es este sentido que se resalta que no todas las formas de participación son positivas, además aun cuando se pudieran enmarcar en las primeras, no necesariamente sus fines sean correctos en función a los objetivos que los actores sociales persiguen, es en estos casos donde se presenta que la mayoría lucha por satisfacer sus intereses y necesidades individuales.

### **1.1. Democracia**

Antiguamente en las ciudades griegas se practicaba la democracia directa, en la que los ciudadanos tenían el derecho de participar en la toma de decisiones de la polis, sin embargo el estatus de ciudadano no era general para todos los habitantes de la ciudad, gracias a esto se podía tener asambleas en las que se trataban los asuntos públicos, sin embargo, siendo esta posibilidad reservada exclusivamente para personas que cumplían ciertas condiciones (ciudadanos), este esquema dejaba de lado a un número importante de habitantes, quienes no tenían la oportunidad de opinar, en muchos casos ni siquiera sobre su propio destino.

---

<sup>2</sup> SAVATER, Fernando. *Política para Amador*, **citado por** MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, séptima reimpresión, D.F. México, editorial IFE, 2013, p. 52.

Así mismo, de acuerdo con algunos pensadores, el hecho de que los ciudadanos tengan el poder en cuanto a la toma de decisiones no necesariamente es positivo, cuando hablamos de democracia “Con frecuencia se recuerda que Aristóteles por ejemplo, pensaba que se trataba de una mala desviación del régimen republicano: una desviación demagógica, puesta al lado de la oligarquía y de la tiranía como formas perversas de gobernar las ciudades.”<sup>3</sup> Así mismo “...en 1795 Kant repitió casi exactamente las mismas palabras: 'la democracia -escribió- es necesariamente un despotismo', porque las multitudes no están calificadas para gobernar con la razón sino con sus impulsos.”<sup>4</sup>

Además “...Ortega y Gasset se seguía quejando de la 'rebelión de las masas' como un mal signo para el futuro.”<sup>5</sup>

Posteriormente de las democracias griegas se dio un largo periodo, iniciando con el imperio romano y que incluyó la edad media en el cual las formas de participación no existían, todas las decisiones era tomadas por los monarcas absolutos, quienes ejercían el poder amparados en el supuesto de que su poder proviene de dios, quien por su voluntad determina que sean ellos quienes conduzcan los destinos de sus pueblos.

Existen antecedentes de diversos pensadores como Espinosa, Locke y Montesquieu quienes generan conceptos con referencia a la democracia, así como la ilustración y el siglo de las luces, es en este contexto, que el 4 de Julio de 1776 se dio un hecho, que se puede considerar como uno de los precursores de las democracias modernas, la declaración de Independencia de las colonias americanas del Imperio Británico, este hecho tuvo diversos orígenes, puesto que los súbditos americanos de la corona inglesa tenían un sentido de pertenencia con el imperio, sin embargo algunos factores como el cobro de ciertos impuestos, las malas negociaciones realizadas después de las guerras sostenidas contra

---

<sup>3</sup> MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, D.F. México, editorial IFE, 2013, p. 17.

<sup>4</sup> Ibídem

<sup>5</sup> Ídem. Pág. 18.

españoles, franceses y nativos americanos así como el hecho de no tener representación en el parlamento, cambiaron este sentido.

De dicha declaración de independencia, así como de la carta de los derechos civiles se identificó un elemento muy claro, la subordinación del nuevo gobierno así como de sus instituciones a los ciudadanos, es decir se reconoció que la soberanía reside en el pueblo

En función a lo anterior es que encontramos que en las democracias modernas, la representación y la participación es abierta, donde no importa la religión, sexo o clase social, es decir todos pueden participar e involucrarse en las tomas de decisiones.

Debemos identificar que para las democracias modernas existen diferentes elementos que imposibilitan la práctica de una democracia como la ateniense, el hecho del número y dispersión de los integrantes de un estado nacional, así como el hecho de que al tomar una decisión, todos los ciudadanos estuvieran en la posibilidad de distraer tiempo de sus actividades productivas para poder acudir a una asamblea, entre otros, se presentan como hechos que no se pueden solventar.

También es importante señalar que, por un lado, la representación no puede existir en la democracia sin la ayuda del ciudadano en cuanto hace el ejercicio de emitir el sufragio, es decir sin los votos del pueblo, no existe la representación. La democracia por lo tanto ocupa necesariamente de la participación del pueblo, pero no solo en forma de sufragio, existen diferentes maneras de participación mediante las cuales se busca corregir vicios o errores que el propio modelo democrático genera.

En conclusión podemos exponer de acuerdo con Norberto Bobbio que la democracia es la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el Pueblo.

## 1.2. Participación

Como lo mencionamos anteriormente, la participación es absolutamente necesaria en la democracia, en un primer momento para que mediante el voto y a través de las elecciones los ciudadanos determinen quienes serán las personas que serán las encargadas de organizar el gobierno, pero esto no se limita exclusivamente a este hecho, de acuerdo con Merino

“La participación se vuelve irremediamente un camino de doble sentido: de un lado, sirve para formar a los órganos de gobierno pero, de otro, es utilizada para influir en ellos, para controlarlos y, en no pocas ocasiones para detenerlos.”<sup>6</sup>

También debemos identificar que la participación no siempre se da bajo las mismas circunstancias, ni a través del mismo medio en este sentido de acuerdo con Cunill existen cuatro diferentes tipos de participación, la participación social, comunitaria, política y ciudadana.

“La participación social es la que se da en la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el estado sino otras instituciones sociales.”<sup>7</sup>

En este sentido podríamos identificar organizaciones como; sindicatos u organizaciones gremiales en la que se busca generar beneficios para su integrantes así como la defensa de derechos, como interlocutor de estas organizaciones, podemos identificar en el mismo ejemplo de los sindicatos a la parte patronal en las que se dan relaciones de negociación, donde si bien se puede esperar cierta implicación por parte de gobierno, no es absolutamente necesaria, y tal vez ni deseable su participación, salvo en casos específicos.

---

<sup>6</sup> MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, D.F. México, editorial IFE, 2013, p. 29.

<sup>7</sup> VILLAREAL Martínez, María Teresa, “Participación ciudadana y políticas públicas”. (Documento web).

[https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)

06 de Mayo 2019

“Participación comunitaria es el involucramiento de individuo en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.”<sup>8</sup>

Cuando hablamos de participación comunitaria de acuerdo a la concepción de Cunill, nos referimos a la manera en la que los individuos de una colectividad se relacionan entre sí, con la finalidad de salir adelante en cuanto a temas de índole económico. En este caso podríamos encontrar organizaciones como caritas y algunas otras, en las que la sociedad se organiza con la finalidad de poder apoyar a grupos específicos, en donde sin ser absolutamente obligatoria la participación gubernamental es bien recibida en función a los beneficios que puede aportar dicha participación.

“Participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política”<sup>9</sup>

En este sentido de acuerdo con Cunill podemos identificar la participación política desde un esquema de participación, a través de las estructuras provistas para tal efecto por el sistema político, podemos identificar a los participantes de los partidos políticos, candidatos, funcionarios de partido etc. pero fundamentalmente considero que una parte importante de la ciudadanía encuentra en este mecanismo la manera en la que puede participar, este mecanismo es mediante el voto en las elecciones, en este caso considero que aunque la participación se

---

<sup>8</sup> Ibídem.

<sup>9</sup> Ibídem

puede dar de manera organizada a través de los partidos políticos, también es importante identificar que la participación se da de manera individual, sobre todo por ciudadanos que si bien quieren participar, no asumen una mayor responsabilidad.

“Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.”<sup>10</sup>

En cuanto a la participación ciudadana, identificamos que es la que se da como un paso más allá que la participación Política, es donde los ciudadanos identifican que tienen la posibilidad de participar pero no solo eso, sino que además están interesados en hacerlo, en este sentido puede haber o no mecanismos institucionalizados por parte de la estructura gubernamental, pero eso no es impedimento para realizarla.

Los cuatro diferentes tipos de participación que en esta clasificación se identifican nos remiten básicamente al tipo de estructura mediante la cual se puede dar la participación y aunque podemos identificar algunas de las características que tienen los participantes no es el objeto de la misma, para poder identificar de manera más profunda a los sujetos participantes es necesario buscar una clasificación que identifique algunas características o que en su defecto exponga la manera en que las personas ejercen su participación.

En el sentido anterior es que se encontró que Lester W. Millbrath identifica de inicio dos posturas que nos permiten establecer al tipo de participante, el primer elemento que identifica es si el sujeto actúa o no, de inicio el hecho de

---

<sup>10</sup> Ibídem

actuar o no ante una circunstancia determinada es en sí una forma de participar, posteriormente presenta la posibilidad de que en caso de que el sujeto actué habrá que determinar el sentido de su actuación, hasta aquí tenemos dos elementos, si actúa o no y si lo hace en qué sentido lo hace, aunada a estas habrá que incluir una tercera variable que nos pregunta la intensidad y duración de la actuación.

Además de las anteriores encontramos que Merino citando a Milbrath, identifica una serie de dicotomías mediante las cuales se puede determinar el tipo de participante que es el sujeto, por un lado de inicio comenta que la participación puede ser abierta o cubierta; que se refiere a la manera en la que el sujeto participa, en el sentido de si lo hace presentándose a sí mismo o en apoyo a un tercero, también comenta que la participación puede ser autónoma o por invitación, en donde identificamos el tipo de iniciativa que el sujeto tiene, la cual puede ser propia derivada del entorno o necesidad personal o de la invitación de un actor externo que busque apoyar alguna causa específica, también puede ser episódica o continua, que nos remite al tipo de participación que se da través en un determinado espacio de tiempo así mismo encontramos que puede ser grata e ingrata en función a el tipo de recompensas que el sujeto busque, también puede ser simbólica o instrumental, que nos indica si su participación trasciende a las acciones o solo se limita a un cierto apoyo moral, verbal, no verbal, o puede ser individual, en los casos que el sujeto decida participar de manera ocasional y a veces hasta anónima o social cuando su conjunto con otros sujetos buscando un fin en común. De acuerdo con Milbrath

“Todas ellas son formas ciertas de participación ciudadana hasta nuestros días, y todas cumplen aquel doble requisito de intentar influir en las decisiones políticas a

partir de una decisión personal, pero también de respetar las reglas básicas que supone el Estado de derecho.”<sup>11</sup>

Continuando con la misma línea se encuentra que Milbrath genera una clasificación en la que independientemente de su deseo de participar o no, a todos se les asigna un rol, esta es una clasificación en la que caben todos los ciudadanos, identifica tres tipos de actores diferentes y el elemento diferenciador que utiliza su capacidad de participación y a su deseo de hacerlo, para esto toma el ejemplo de un coliseo romano en donde encuentra tres tipos de participantes, por un lado encontramos a los gladiadores, estos son personas que tienen el deseo de participar y que lo hacen con la finalidad de modificar su entorno, son comprometidos y al final son los que generan los cambios, por otro lado están los espectadores que si bien no participan activamente en las acciones a desarrollar si lo hacen desde una posición de impulso hacia los gladiadores, finalmente encontramos a los apáticos que son las personas que teniendo la posibilidad de participar en cualquiera de los dos roles anteriores deciden no hacerlo, pero el hecho de abstenerse de participar además de que es en sí una forma de hacerlo, permite que tanto gladiadores como espectadores puedan generar los cambios necesarios.

“... la participación ciudadana en las democracias actuales no significa que todos estén dispuestos a jugar el mismo papel. Ni tampoco que todas las personas opten por participar en la misma intensidad, ... solamente una minoría representativa se encuentra realmente disponible para hacer las veces de los gladiadores, mientras que la gran mayoría de los ciudadanos se concreta al papel del espectador. ...los apáticos hacen posible, gracias a su apatía, que el estadio no se desborde y que

---

<sup>11</sup> LESTER W., Milbrath. Political Participation How and why do people get involved in politics?, *citado por* MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, séptima reimpresión, D.F. México, editorial IFE, 2013, p. 33.

cada quien desarrolle su propio papel. Si todos los apáticos decidieran saltar repentinamente... se resolvería en una tragedia.”<sup>12</sup>

### 1.3. Mecanismos de participación

Existen diferentes mecanismos de participación, algunos que se pueden enmarcar en una situación de participación ocasional, para un tema específico por una ocasión determinada, dentro de estas encontramos el *referéndum* el cual es un mecanismo legal, mediante el cual todos los ciudadanos o los individuos toman parte de una decisión sin que exista una representación es decir sin intermediarios. Este mecanismo tiene como finalidad modificar alguna dinámica del gobierno o relaciones del régimen con la sociedad es un manera de ratificar o rechazar ciertas resoluciones de un gobierno, también encontramos el *plebiscito*, Del latín *plebiscitum*, es una consulta realizada por los poderes públicos para que la ciudadanía se exprese mediante el voto popular directo respecto a dos posibles alternativas así mismo se encuentra la *iniciativa popular* mecanismo donde el ciudadano puede realizar una petición con una cantidad de firmas que permitan que su proyecto sea revisado en el poder legislativo, así ayudando a evitar la exclusión por temas partidistas, *el derecho de petición*, es un Derecho fundamental que tienen los ciudadanos este puede ser individual o colectivo y es para poder comunicarse con cualquier poder del estado; *derecho de revocación del mandato o reclamación*, en un mecanismo que da la posibilidad de interrumpir el mandato otorgado a un determinado representante político, aunque haya ganado su puesto en elecciones legítimas.

Así como encontramos todas estas herramientas a través de las cuales se puede participar, también podemos encontrar algunas en las que la participación se da de manera permanente, dentro de estas encontramos con los consejos de participación social, el cual es un mecanismo mediante los ciudadanos y la

---

<sup>12</sup> Ídem. Pág. 35.

autoridad concurren en un espacio propiciado por los segundos pero que sin la participación de los primeros no existiría, estos consejos tienen como finalidad establecer espacios en los cuales se traten temas específicos y en los cuales se da seguimiento a dichos temas, con la particularidad de que la participación es continua y que cuentan con estructuras de control y autogobierno.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **SISTEMA DE CONSEJOS MUNICIPALES DE PARTICIPACION CIUDADANA**

#### **2.1. Antecedentes y motivos de la creación del sistema de consejos municipales de participación ciudadana**

La década de 1990 en la capital queretana fue generadora de importantes problemas sociales, que en poco tiempo fueron afectando considerablemente a la población.

Por un lado, la ciudad de Querétaro comenzaba a crecer con cierta desorganización, indudablemente una vez ocurrido el terremoto del 16 de septiembre de 1985 que sacudió a la Ciudad de México.

“El sismo de 1985 demostró que la Ciudad de México está construida en el peor sitio posible, encima del barroso fondo de un lago, con el suelo blando que recibe,

rebota y amplifica las ondas sísmicas como en ninguna otra urbe del mundo. La gran leyenda de su fundación es también su desgracia.”<sup>13</sup>

Lo que origino que muchos habitantes de la capital mexicana emigraron a la ciudad de Querétaro y a principios de los años 90´s, empezó el fenómeno de la explosión demográfica de la ciudad, una importante cantidad de líderes sociales y políticos empezaron a organizar la venta de predios en lo que eran parcelas ejidales en su mayoría, sin la autorización de las autoridades, sin factibilidad de agua, sin una resolución por el uso del suelo; pero al mismo tiempo era una oferta para las familias de escasos recursos, ya que en su mayoría eran adquiridos con facilidades de cómodos pagos mensuales. Con esta nueva realidad, comenzó la demanda social de construir redes de agua potable, urbanización de calles, redes de drenaje sanitario, redes de energía eléctrica. En poco tiempo esto se convirtió en un caos social, por que comenzaron a aparecer gran cantidad de tomas clandestinas de agua potable, se crearon verdaderas “telarañas” con las personas que se conectaban ilegalmente a la red eléctrica y las redes de drenaje sanitario se saturaban con mucha facilidad por las descargas, que se construían por parte de las nuevas colonias y por viviendas que se conectaban a redes ya existentes. Surge con todo ello un nuevo concepto urbano denominado “asentamiento irregular”,

“...se erigen de forma improvisada y crecen sin orden, en condiciones de saneamiento y servicios deficientes o nulos. Las viviendas están hechas de materiales endebles como cartón y láminas, y sus habitantes tienden a vivir hacinados.

---

<sup>13</sup> Páramo, Arturo. “Sismo 85: el temblor que despertó a la ciudad”. (noticias) 2015. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/09/16/1046025#imagen-4>

15 de mayo de 2019

Reciben varios nombres según el país: favelas, barrios marginales, barrios bajos y arrabales, entre otros.”<sup>14</sup>

Surgen una gran cantidad de nuevas colonias carentes de los servicios básicos, que era materialmente imposible atender por parte del gobierno municipal, el cual carecía de recursos para ejecutar obra de carácter social.

En otro orden de ideas surgía un fenómeno social muy importante que floreció en la capital queretana, fue el “comercio ambulante”, que en poco tiempo se convirtió en comercio establecido en la vía pública. Poco a poco las calles principales de la ciudad se fueron llenando de pequeños puestos que invadían cada vez más la vía pública. En la mayoría de los casos se fue incrementando con gente que venía en principio de la zona de la Ciudad de México y posteriormente de los estados vecinos, era fácil darse cuenta como en otras ciudades invitaban a la población a venir a Querétaro a establecerse como comerciante en la vía pública. Con todo esto se generaba caos social, ya que afectaba la salud con la cantidad de basura que se tiraba en las calles a causa de la cantidad de puestos ambulantes que se mantenían en la vía pública. Asimismo con cualquier pretexto se tomaban las calles, que en muchas ocasiones se cerraban solo con “huacales de jitomates”, causando con esto descontento en la población.

El municipio de Querétaro no contaba con un cuerpo policiaco que resguardara la seguridad de los queretanos, La policía estaba a cargo del Gobierno del Estado y solo se contaba con unos cuantos agentes con escasa preparación que integraban un grupo de vigilancia vecinal coordinada por el municipio denominado VIVE vigilancia municipal, pero sin facultades para hacer frente a situaciones de riesgo para la población y sin poder remitir al menos a algún juzgado cívico a quien quebrantara el orden social. Fue hasta “El 1 de julio

---

<sup>14</sup> GeoEnciclopedia (texto)  
<https://www.geoenciclopedia.com/asentamientos-humanos/>  
15 de mayo de 2019

de 1998 se creó la Dirección General de Seguridad Pública Municipal iniciando sus actividades bajo el modelo de policía de barrio”<sup>15</sup>

Por esta problemática y otros acontecimientos más, el gobierno municipal sintió la necesidad de contar con el respaldo de la sociedad. Así pues, se pensó en crear un mecanismo de participación en el quehacer del gobierno municipal, contando ya con una red social en la que el propio partido (PRI; partido revolucionario institucional) tenía representantes en las colonias populares y las comunidades rurales, en donde una persona o un limitado grupo de personas ostentaban su cargo con múltiples funciones, ya que la persona que era “presidente de colonos”, era quien manejaba los recursos públicos que eran destinados para los más necesitados por medio de programas y al mismo tiempo era el representante del PRI. De tal forma que, por un lado eran representantes del partido en la colonia y al mismo tiempo representantes de los ciudadanos ante el gobierno municipal, como consecuencia de todo esto no había pluralidad, pues en un principio no se aceptaba a nadie en esta “red ciudadana” que no fuera simpatizante del PRI, los representantes “populares” que ya habían estado por décadas ostentando el mismo “cargo”, pues la hegemonía del partido en el gobierno los mantenía así. No obstante, comenzaron a surgir grupos políticos opositores, hecho que generó que las convocatorias fueran abiertas a la población en general y se comenzó a publicitar invitando a la conformación de consejos temáticos en las que se trataban y analizaban temas específicos.

En Querétaro, en un intento de dar respuesta a la demanda ciudadana de requerir espacios de participación en las decisiones de la autoridad en la gestión gubernamental. El 26 de Diciembre de 1994 el Ayuntamiento de Querétaro, aprueba el Reglamento Interno del Sistema Municipal de Participación Social, atendiendo a la disposición señalada en el Capítulo Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Municipal, la cual se publicó el 30 de Diciembre de 1992, trabajando desde este año con Enlaces Municipales, es decir el Gobierno del

---

<sup>15</sup> Celebran Aniversario de la Guardia Municipal (noticias)

<http://www.eluniversalqueretaro.mx/metropoli/04-07-2016/celebran-aniversario-de-la-guardia-municipal>

15 de mayo de 2019

Estado organizó un Sistema para trabajar con representantes de cada municipio. Los Consejos Municipales iniciaron con la base de los Comités de Solidaridad y en las colonias las personas que se ostentaban como presidentes de las Asociaciones Vecinales, en realidad no representaban a los habitantes, sino que eran representantes del partido del gobierno en las colonias, era muy notable que quien me representaba en los mencionados consejos, había sido la persona que toda la vida había participado en los comités de las obras de la colonia y que a la vez organizaba eventos para los candidatos del Partido Revolucionario Institucional.

El 8 de septiembre de 1998, en sesión de cabildo se aprueba el Reglamento del Sistema de Consejos Municipales de Participación Social, dentro de sus considerandos menciona “Que la actual Administración Municipal considera de suma importancia la inclusión de la sociedad civil en la gestión gubernamental.”<sup>16</sup> Y a su vez atendiendo la facultad constitucional que tienen

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal..”<sup>17</sup>

En este reglamento se establece que el Sistema de Consejos Municipales de Participación Social, es un instrumento mediante el cual la autoridad municipal promueve la planeación y la participación social en la gestión gubernamental. Creando con ello la figura de los Comités Comunitarios de Participación Social, como base social del Sistema.

A partir de este acontecimiento la Participación Social toma otro rumbo, en las colonias se elegían los Comités Comunitarios de manera democrática en

---

<sup>16</sup> QUERÉTARO: Reglamento de Consejos Municipales de Participación Social, 1998. Considerando V.

<sup>17</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2016, artículo 115.

donde se convocaba a todos los habitantes de la localidad y con voto directo se elegían a los representantes, con una duración en el cargo de 18 meses y la posibilidad de reelegirse solo una vez más, evitando con esto, que las mismas personas ocuparan la representación por tiempo indefinido. El primer Comité Comunitario en Querétaro, luego de la aprobación del Reglamento, se conformó el 26 de Septiembre de 1998, en la sección Andadores de Lomas de Casa Blanca, luego de que los habitantes se enfrentaron a la inercia de los que representaban la colonia, los cuales no querían perder la representación, no obstante la gente eligió a personas que no tenían relación con ningún partido político y cuyo interés era gestionar mejoras para la colonia, para formar el Comité Comunitario de Participación Social, asumiendo con ello la responsabilidad de representar a la colonia sin filiación partidista.

En los primeros años de trabajo del Sistema, se lograron importantes objetivos, tanto el ámbito de los Consejos Temáticos como en los Consejos Delegacionales, pero siempre se trabajó de manera muy separada sin interacción de los ámbitos temáticos con los territoriales representados por los Consejos Delegacionales y Regionales. Los Temáticos se enfocaron a los problemas que afectaban de manera general y los territoriales a las necesidades básicas de las colonias y comunidades rurales.

A finales del año 2002, el Municipio decidió que las obras llevadas a cabo en las colonias ya no serían ejecutadas con participación económica de los beneficiados y la administración municipal las ejecutaría aportando el recurso al 100%. Con esta decisión se designaron alrededor de unos 30 millones de pesos para elaborar un programa de obra pública en el 2003, en donde las obras serían electas de manera directa por los presidentes de los comités comunitarios, a través de un proceso de votación llevada a cabo en los Consejos Regionales y luego Delegacionales. Con muchas deficiencias se llevó a cabo por primera vez en los últimos meses del año 2002, pero al mismo tiempo, el nuevo sistema empezó a dejar mucha satisfacción en la gente, al ver que sus obras propuestas se

ejecutaron dentro del programa de obra anual en el siguiente año. Este programa fue un éxito y posteriormente, se le dio el nombre de Presupuesto Participativo

“A través del presupuesto participativo se busca la implicación ciudadana en las cuentas públicas locales y se determinan las principales necesidades de la ciudadanía. Todo ello con el objetivo de lograr una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión local.”<sup>18</sup>

El cual consistía en la selección de obra pública, por los miembros de los Consejos Delegacionales, a través de un proceso de votación organizado por la Secretaría de Desarrollo Social, el cual se llevó a cabo sin mayores problemas hasta el año 2008, convirtiéndose en la principal motivación para la Participación Social en el municipio de Querétaro, ya que las colonias solicitaban su integración como Comité Comunitario con el solo fin de participar en el programa de obra anual.

En el tema de la organización del Sistema de Consejos Municipales de Participación Social. El Reglamento, establece dos vertientes en la manera de Participar de la Sociedad dentro del Sistema, uno temático y otro territorial.

El temático con la figura de Consejos de Participación Social Temáticos, formados como grupos colegiados, integrados por personas que tienen formación académica, son especialistas o se ocupan del tema que atiende el Consejo, los cuales en estos años se han formado, atendiendo temas de carácter municipal y otros con temas del ámbito estatal.

El territorial con la figura de Consejos de Participación Social Delegacionales y Regionales, integrados básicamente, por los Presidentes de los Comités Comunitarios. Los Delegacionales, integrados uno en función de cada una de las Siete Delegaciones Municipales y los Regionales integrados de

---

<sup>18</sup> LOPEZ Cobia, David “Presupuestos participativos” (texto)  
<https://economipedia.com/definiciones/presupuestos-participativos.html>  
24 de mayo de 2019

acuerdo a las regiones en que fue dividido el territorio del Municipio de Querétaro, agrupando determinadas colonias o comunidades rurales en grupos que tuvieran de manera general problemas y necesidades comunes, subordinados a los Consejos Delegacionales.

En los primeros años de trabajo del Sistema, se lograron importantes objetivos, tanto el ámbito de los Consejos Temáticos como en los Consejos Delegacionales, pero siempre se trabajó de manera muy separada sin interacción de los ámbitos temáticos con los territoriales representados por los Consejos Delegacionales y Regionales. Los Temáticos se enfocaron a los problemas que afectaban de manera general y los territoriales a las necesidades básicas de las colonias y comunidades rurales.

El reglamento del Sistema de consejos de participación ciudadana del municipio de Querétaro es reformado por última vez el veintinueve de agosto de 2017,

“Atento a los cambios de las condiciones socioeconómicas del Municipio de Querétaro, en virtud de su crecimiento demográfico, surgimiento y desarrollo de actividades productivas, modificación de las condiciones políticas y múltiples aspectos de la vida comunitaria, es que resulta oportuno la creación de un nuevo ordenamiento fin de generar condiciones que permitan que todos los sectores especialmente los más vulnerables, accedan a la participación ciudadana estableciéndose como un medio para la transformación social.”<sup>19</sup>

Teniendo como base el artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Querétaro menciona que la prevención social es una obligación a cargo del Estado y los municipios, con la participación de la población, en forma individual o colectiva.

---

<sup>19</sup> QUERETARO: Reglamento del Sistema de consejos de participación ciudadana del municipio de Querétaro, 2017, considerando 5.

En la ley orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en la fracción XXX de su referido artículo 30, señala que “los ayuntamientos se encuentran facultados para promover la participación de los habitantes del Municipio en el ejercicio del gobierno municipal”<sup>20</sup> y en el artículo 31 fracción XXIII, “dispone que los presidentes municipales tienen la facultad y obligar de integrar y promover los consejos municipales de participación social.”<sup>21</sup>

## **2.2. Estructura del sistema de consejos municipales de participación ciudadana**

El sistema de consejos de Querétaro está fundamentado en el Reglamento del Sistema de consejos de participación ciudadana del municipio de Querétaro, es de orden público, interés social y de observancia general para todos los habitantes de Querétaro. Asimismo es un mecanismo para promover la participación plural y democrática donde se conjuntan los esfuerzo ciudadanos y de la administración pública municipal, por un bien común, desarrollo sustentable e integral.

Los objetivos del sistema son fortalecer la democracia, impulsar y coordinar la participación ciudadana, promover la planeación participativa, fomentar la sana participación, generar un desarrollo integral y conocer, analizar, priorizar y proponer soluciones a la problemática del municipio.

La estructura del sistema de consejos municipales de participación ciudadana es encabezada por un consejo consultivo, una coordinación general, consejos temáticos, consejos delegacionales y estos en consejos regionales conformados por comités comunitarios y una contraloría social. Estos son

---

<sup>20</sup> QUERETARO: Ley Orgánica municipal del Estado de Querétaro, artículo 30 fracc. XXX

<sup>21</sup> Idem, artículo 31 fracc. XXIII

apoyados por uno secretario técnico y un enlace.



22

Las funciones generales de los órganos del sistema son fomentar, promover y ejercer la participación ciudadana de forma responsable, oportuna y objetiva para favorecer la democracia, fortalecer la cultura de paz y respeto, proponer planes, programas o políticas públicas para el desarrollo humano y social, elaborar y proponer a la administración pública municipal proyectos para ser analizada su viabilidad y posible ejecución.

Los órganos del Sistema tendrán una duración de tres años y sesionara ordinariamente una vez al mes, con excepción del consejo consultivo, asamblea delegacional, la contraloría social que sesiona dos veces al año, y la asamblea regional trimestralmente y la asamblea comunitaria siendo bimestralmente. Estas deben ser convocadas con 8 o 5 días naturales según sea el caso, el orden del día será formulado por el presidente o coordinador del órgano, pueden ser apoyados por la Secretaria de Desarrollo Humano y Social, las convocatorias se requiere de la presencia del presidente o coordinador correspondiente y con la

<sup>22</sup> Sistema de consejos de participación ciudadana

<https://consejosciudadanosgro.org/>

14 de abril de 2019

presencia de la mitad más uno del padrón que integran, en segunda convocatoria con la presencia del presidente o coordinador más el número de integrantes del padrón que se encuentren presentes.

Los requisitos para los integrantes de los órganos del Sistema es ser ciudadano mexicano, un año de residir en el municipio de Querétaro a excepción del coordinador general y contralor social tanto propietarios como suplentes que se requieren 5 años de residencia, ser mayor de edad, no ser servidor público municipal, no ser representante o tener cargo en partido político, no ser ministro o representante de algún culto religioso y tener un modo honesto de vivir.

Los integrantes de los órganos del Sistema dentro de sus atribuciones y responsabilidades más importantes son; las de participar en el análisis de proyectos y asuntos, presentar propuestas de solución respecto de los problemas y necesidades que se analicen, participar en las actividades que se lleven, informar a los habitantes del municipio las acciones, promover la capacitación de los integrantes del Sistema.

Y los titulares de las presidencias y coordinaciones de los órganos tendrán atribuciones y responsabilidades como; convocar a las sesiones, determinar orden del día, participar con voz y voto, presentar informe anual de actividades, designar comisiones temporales, firmar de manera conjunta con la secretaria técnica las actas y acuerdos que se levanten, coordinar la elaboración del plan de trabajo, fungir como moderador, mantener el orden en las sesiones, planear, programar, coordinar y organizar y evaluar las actividades del órgano, presentar propuestas, proyectos y estudios aprobados por el órgano, asistir a las reuniones del Sistema y fomentar la participación ciudadana.

Dentro del Sistema existen los Secretarios técnicos, los cuales son servidores públicos titulares de alguna secretaria, dirección o coordinación de la administración pública municipal, son nombrados para participar únicamente con voz, donde tendrán también las siguientes obligaciones: asistir, representar al municipio de Querétaro, apoyar técnicamente al órgano correspondiente, levantar

y firmar minuta, informar y orientar a los integrantes sobre los planes, programas, políticas y acciones que lleve el municipio, dar seguimiento a los acuerdos tomados e informar los avances de los mismos y dar atención a las propuestas, peticiones o sugerencias formuladas.

Los enlaces dentro del sistema son; un apoyo administrativo y serán el primer canal de comunicación entre estos y la autoridad municipal, únicamente tienen derecho a voz y sus responsabilidades y atribuciones son apoyar en las siguientes actividades: elaboración de minutas, en preparar convocatorias, en el control de su archivo y demás actividades administrativas, llevar registro en las sesiones y asambleas.

El consejo consultivo es el ente supremo del Sistema y su objeto es consolidar la participación e integrar los trabajos. Dentro de sus funciones es fomentar y promover la participación, proponer medidas para que funcione mejor el sistema, ser parte activa, participar en el COPLADEM según lo disponga la ley, recabar, organizar y priorizar las necesidades así como analizar y priorizar el programa de obra anual.

La coordinación general tiene como objetivo coordinar y dar seguimiento a los trabajos y acciones que realicen los órganos del sistema. Su función es dar seguimiento a los acuerdos del consejo consultivo, elaborar e integrar el plan de trabajo ciudadano, canalizar y dar seguimiento a las propuestas del sistema, apoyar a la administración en acciones de participación ciudadana, mantener vigente el padrón del sistema, difundir acciones, promover actividades de capacitación del sistema.

Los consejos temáticos tienen por objeto emitir opiniones técnicas relacionadas con la temática de cada uno de ellos, dentro de sus funciones están participar en el proceso de planeación del PDM, así como su elaboración, seguimiento y actualización del mismo, proponer y realizar estudios, programas, estrategias y proyectos para la prestación de servicios públicos, elaborar y aprobar su plan de trabajo y actuar como consejeros técnicos de los consejos

delegacionales. Se contara con el número de consejos según las necesidades del municipio.

Los consejos delegacionales funcionan para recibir las propuestas de obras, servicios y acciones que les sean presentadas por los consejos regionales de la demarcación territorial, realizaran su análisis y generaran propuestas de priorización a fin de turnarlas por escrito a la coordinación general.

Los consejos regionales tienen por objeto recibir las propuestas, igual que los consejos delegacionales, y que estas sean presentadas por los comités comunitarios de la demarcación territorial que les corresponda.

Los comités comunitarios tendrán como funciones participar en el proceso de planeación para el desarrollo integral del municipio, recibir, analizar y priorizar las necesidades y propuestas de obras, elaborar su plan de trabajo, analizar los problemas que afecten a la comunidad y proponer a la autoridad alternativas de solución a los problemas y necesidades de su demarcación. Estos pueden constituirse como comités de obra, previo acuerdo de asamblea y cumplimiento de la normatividad en materia de obra pública aplicable.

La contraloría social tiene por objeto vigilar, supervisar y evaluar las obras y acciones que se desarrollan dentro del sistema, esta tienen como funciones apoyar al sistema en materia de control y seguimiento en las acciones y obras, dar seguimiento y evaluación al PDM y al plan de trabajo ciudadano aprobado y podrá proponer a la autoridad municipal a las autoridades municipal adecuaciones que considere pertinentes.

### **2.3. Realidad del sistema de consejos municipales de participación ciudadana**

El sistema está conformado por diez consejos temáticos los cuales son los siguientes:

1. Consejo temático de recreación y deporte
2. Consejo temático de la familia

- |   |  |
|---|--|
| 3. Consejo temático de urbanismo                  | 7. Consejo temático de desarrollo rural  |
| 4. Consejo temático de medio ambiente sustentable | 8. Consejo temático de turismo   |
| 5. Consejo temático de educación                  | 9. Consejo temático de mujeres   |
| 6. Consejo temático de seguridad y vialidad       | 10. Consejo temático para la atención e inclusión de las personas con discapacidad |

Aproximadamente participan entre ocho y diez personas por consejo temático, la dinámica de cada consejo está influido por las personas que participan, el que tanto se involucran con la problemática o el desarrollo, pero también es muy importante señalar que los coordinadores son piezas fundamentales para llevar los temas o propuestas que se tienen que dirigir y encausar. En el desarrollo de cada sesión participan los secretarios técnicos quienes son los que dan seguimiento a las propuestas y permiten que haya una relación directa entre el municipio y los ciudadanos para conocer sus inquietudes, a su vez ellos conozcan las políticas públicas que se están llevando a cabo en relación a su temática. De los secretarios técnicos aunque en el reglamento marca su obligatoriedad se generó también un mecanismo por parte de la oficina del C. Presidente Municipal para su cumplimiento y asistencia desde la administración 2015-2018.

En esa misma administración 2015-2018 se capacito a los coordinadores y a dos miembros de sus consejos, para el desarrollo de proyectos y políticas públicas por parte de la UAQ, esto con la finalidad de que los consejeros tengan las habilidades para desarrollar las propuestas al municipio en sus planes de trabajo.

Por otro lado los en el tema de los consejos delegacionales se cuenta con siete, uno por delegación, es decir

1. Consejo delegacional de Centro Histórico
2. Consejo delegacional de Villa Cayetano Rubio

3. Consejo delegacional de Félix Osores
4. Consejo delegacional de Felipe Carrillo Puerto
5. Consejo delegacional de Santa Rosa Jáuregui
6. Consejo delegacional de Josefa Vergara
7. Consejo delegacional de Epigmenio González

En los consejos delegacionales, su fuerza está en la base, es decir, en los comités comunitarios, actualmente se cuenta con un aproximado de 384 comités, es decir, en 384 colonias existe un comité. Estos comités pertenecen a su regional y posteriormente estos los representan en la delegacional. Los comités comunitarios pueden formar los comités de obra pública aunque en la administración pública municipal de Querétaro del 2015-2018 no se ocuparon estos comités para validar la obra, pero si se requirieron para validar la obra estatal.

En la conformación de cada comité comunitario participan entre quince a veinte habitantes de la zona y en casos muy excepcionales llegan a ser hasta treinta.

## **CAPITULO TERCERO**

### **CONTRASTE DEL MARCO TEORICO CON EL SISTEMA DE CONSEJOS MUNICIPALES DE PARTICIPACION CIUDADANA.**

#### **3.1 Tipos de sistemas de participación y encuadre del sistema de participación del municipio de Querétaro.**

De acuerdo con Cunill existen cuatro diferentes tipos de sistemas de participación en la democracia, en este apartado buscaremos establecer de entrada si el sistema de participación social del municipio de Querétaro se puede encuadrar en alguno de ellos, en primer lugar describiremos el sistema de consejos de participación social del municipio de Querétaro, para posteriormente identificar con cuál de los cuatro modelos se identifica.

El sistema de participación del municipio de Querétaro tiene su origen en una política pública, que busca ofrecer espacios a los ciudadanos con la finalidad de que los mismos puedan manifestar sus necesidades, sin embargo en él no están enmarcados grupos de tipo gremial como pueden ser sindicatos, de hecho, aunque la participación se da a través de grupos, estos se generan por medio de los mismos sistemas de participación, en el encontramos que los ciudadanos organizados por mecanismos provistos por el mismo gobierno, se convierten en un interlocutor válido y autorizado para llevar a cabo ciertas tomas de decisión, en este sentido podemos determinar que no se trata de un tipo de participación de tipo social, pues de acuerdo con Cunill un elemento crucial para que la participación sea de este tipo es que el interlocutor no sea el gobierno, sino otra organización o individuos como en el caso de los sindicatos con los patrones.

Otro elemento que debe ser considerado es que en el sistema de participación social municipal no se considera la resolución de problemas de personas específicas, lo cual se pudiera identificar como beneficencia, sino más bien como la expresión de necesidades colectivas ya se da un grupo encuadrado geográficamente en una región, delegación o colonia o en el caso de los consejos temáticos en una problemática generalizada en la cual se busquen soluciones a

dichas problemáticas como puede ser el medio ambiente o educación entre otros, dentro de las características que Cunill identifica en la participación comunitaria, encuentra como un elemento identificador de la misma que el grupo reciba apoyos a manera de beneficencia lo cual no se identifica en este caso.

Así mismo es importante identificar que el sistema de participación social del municipio de Querétaro tampoco tiene fines político partidistas, puesto que de entrada normativamente en la actualidad el reglamento impide a los actores políticos miembros de un comité afiliado a algún partido no pueden participar dentro de los órganos del sistema del mismo, por lo que tampoco se podría considerar que el sistema de participación del municipio de Querétaro se ubique dentro de la participación política.

El sistema de participación comunitaria del municipio de Querétaro está conformado por ciudadanos, que buscan generar soluciones en temas específicos pero que no participan en la política partidista, el modelo permite que los ciudadanos participen en la búsqueda de soluciones a las problemáticas a través del contacto con el gobierno, en una estructura generada por este, en este sentido encontramos muchas coincidencias con la participación de tipo ciudadana de acuerdo a la clasificación de Cunill y en este caso transcribiremos dicha descripción.

“Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> VILLAREAL Martínez, María Teresa, “Participación ciudadana y políticas públicas”. (Documento web). [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)  
06 de Mayo 2019

Que además está respaldada por funcionarios quienes forman parte de los órganos de gobierno del sistema de consejos pero también forman parte de la administración pública municipal, estos personajes juegan un doble rol, como secretarios municipales y como secretarios técnicos del comité del ramo.

### 3.2 Actores sociales

Una vez que se ha logrado identificar el tipo de sistema de participación social, al que pertenece el sistema de consejos de participación del municipio de Querétaro debemos identificar el tipo de actores que los componen, de acuerdo con la clasificación de Milbrath los elementos que se deben considerar para poder identificar el tipo de actores sociales son tres; en primer lugar si actúan o no, si lo hacen se debe considerar el sentido de su actuación y finalmente la intensidad con la que lo hacen, con base en esto tres elementos

“Milbrath, en cambio, sugiere que todos los ciudadanos tienen una forma específica de participación –aunque no lo sepan- y sugiere, en consecuencia, una clasificación diferente: los *apáticos*, los *espectadores* y los *gladiadores*”.<sup>24</sup>

De acuerdo con Milbrath todos los ciudadanos en una sociedad cumplen con un rol específico, sin el cual el sistema estaría incompleto y todos son importantes desde cierta perspectiva, retomando el ejemplo del coliseo por un lado se encuentran los apáticos, estos personajes cumplen la función de dejar que otros actúen, estos actores en si no participan pero el hecho de no participar permite y da oportunidad para que los otros dos grandes grupos de ciudadanos lleven a cabo las actividades que permitan cambiar el entorno, por supuesto en el sistema de participación social municipal este tipo de participantes se presenta con poca frecuencia, también se encuentra los espectadores, estos tienen como función impulsar a los generadores del cambio y aunque en estricto sentido no aportan en la construcción de soluciones, impulsan a quienes si lo hacen, en este

---

<sup>24</sup> MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, D.F. México, editorial IFE, 2013, p. 34.

caso se pueden identificar con más frecuencia como participantes del sistema de participación social del municipio de Querétaro, aunque tampoco es la generalidad finalmente encontramos a los gladiadores, estos tiene como característica el hecho de que participan de manera decidida con la finalidad de mejorar su entorno a través de utilizar la estructura de participación, que para dicho efecto el gobierno municipal género, se puede determinar que la mayoría de los participantes del sistema de participación social pertenecen a este grupo, pues están dispuestos a llevar a cabo acciones que en ocasiones pueden incluso representar sacrificios personales, siempre con la intención de transformar el entorno.

Además de esta tipología en la que identifica tres tipos de participantes, Milbrath también propone una serie de dicotomías para describir a los actores o participantes del sistema de consejos del municipio de Querétaro, en este caso podemos determinar de acuerdo al perfil y actividades que estos desarrollan el tipo de participantes que integran el sistema de consejos de participación social municipal, desde otra perspectiva.

Para comenzar podemos identificar; que la participación de los consejeros es abierta, ya que se representan a sí mismos y aunque sus acciones impactan positivamente en su comunidad no están buscando representar a otros, con respecto a si la participación es autónoma o por invitación se considera que ambos conceptos no son mutuamente excluyentes por lo que ambas podrían presentarse, sin embargo el hecho de participar, nos permite identificar que los perfiles que integran el consejo de participación social son participativos. En cuanto a la dicotomía que presenta el tipo de participación en el tiempo se considera que los consejeros cumplen con el tipo de participación continua puesto que suelen permanecer dentro del sistema por mucho tiempo, ya sean en los órganos de gobierno o solo como participantes, en muchos casos la misma normatividad favorece esto último.

Se encontró también que la participación también puede ser grata e ingrata en función a que como en otras dicotomías los conceptos no son mutuamente

excluyentes, en este caso depende más de una percepción del mismo consejero así como también de los temas que se traten en un determinado momento así mismo la relación Consejos-Gobierno puede permear en esta percepción, en cuanto a la dicotomía que expone que la participación puede ser simbólica o instrumental, se considera que la intención de participar por parte de los consejeros es influir en su entorno sobre todo físico, lo que se traduciría en obras y acciones por parte del gobierno, por lo que se infiere que en este caso se busca que sea una participación instrumental.

### **3.3 Gobernabilidad**

Conforme las sociedades se van volviendo más exigentes con respecto a sus gobernantes y las acciones que estos desarrollan, se vuelven más necesarios mecanismos de participación mediante los cuales los ciudadanos puedan participar en la construcción de las estrategias y en la toma de decisiones con respecto a su futuro como colectividad, es en este escenario donde se crea el sistema de consejos de participación social del municipio de Querétaro, como lo encontramos para Guillen

“el impulso de la ciudadanía, la exigencia creciente, la demanda de espacio de participación, está obligando a los municipios del país a imaginar un nuevo modelo de gobierno, dado que ni los esquemas tradicionales ni las alianzas con el centro parecen ir a la velocidad de la sociedad del México contemporáneo. En este sentido, a los municipios de este país solo les queda una opción: innovar, crear nuevas estructuras de gobernabilidad, generar sistemas de cogestión, aplicarse a la tarea de un gobierno municipal con una nueva dinámica.”<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> GUILLEN López, Tonatiuh. Federalismo, gobiernos locales y democracia, México, Editorial IFE Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 17, 1999, p. 46.

También debemos identificar que esta apuesta por parte de los gobiernos para generar estructuras que permitan la participación, no necesariamente es una concesión que se ofrece a los ciudadanos como un mecanismo de participación para la solución de los problemas, este también es en ocasiones un mecanismo por el cual los gobiernos legitiman sus acciones y generan confianza en la sociedad logrando con ello aumentar la gobernabilidad de acuerdo con Merino

“Gobernabilidad y legitimidad: palabras concatenadas que se entrelazan en la actividad cotidiana de los regímenes democráticos a través de los conductos establecidos por las otras dos palabras hermanas: representación y participación.”<sup>26</sup>

Otra de las grandes virtudes que los gobiernos logran identificar en la instalación de este tipo de esquemas, es la posibilidad de que mediante estos instrumentos la sobrecarga de solicitudes de obras o acciones requeridas para solucionar un problema en particular, que los diferentes grupos de ciudadanos ponen sobre la mesa encuentre un cauce de solución mucho más terso debido a que la decisión se toma en conjunto con los ciudadanos.

Otro elemento que es importante manifestar, es que además del hecho de que se presente la situación de que alguna obra o acción solicitada no se pueda llevar a cabo, hay más probabilidades de que los gobernantes encuentren la justificación en el hecho de que la decisión fue tomada colegiadamente entre un grupo de ciudadanos, así mismo al ser los ciudadanos quienes participan en la determinación, se les sensibiliza sobre el hecho de la realidad existente en cuanto a la limitación de recursos económicos, como lo dice Merino

---

<sup>26</sup> MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, D.F. México, editorial IFE, 2013, p. 43.

“De modo que las democracias modernas se mueven entre ambas aspiraciones, en busca de aquel equilibrio entre demandas y capacidad de respuesta: entre participación ciudadana y capacidad de decisión del gobierno.”<sup>27</sup>

Con respecto a este tema es importante analizar cuál ha sido la situación vivida en el sistema de consejos de participación del municipio de Querétaro, en este sentido se pueden identificar varias etapas, la primera es la que tiene como característica que las obras o acciones eran llevadas con presupuestos compartidos, en los cuales los habitantes de una comunidad aportaban una cantidad de recursos para que posteriormente el gobierno complementara mediante una aportación, posteriormente a partir del año 2003 se tomó la determinación de que las acciones serían llevadas a cabo mediante la aportación exclusiva del gobierno, a este esquema se le llamó presupuesto participativo, en este esquema, el gobierno municipal aportaba una bolsa económica y los diferentes grupos dentro del sistema exponían una serie de proyectos mediante los cuales se le daba solución a problemas específicos, una vez realizado este ejercicio se tomaba la decisión de que obra se realizaría, esto impulsó el crecimiento del sistema, pues los colonos buscaban integrarse con la finalidad de participar en la definición de las obras a realizar, y aunque en muchos casos sus solicitudes no eran favorecidas se generaba una sensación de satisfacción puesto que al ser ellos quienes definían que obra se realizaba eran conscientes de que con base en su decisión, una comunidad que tenía una necesidad más apremiante que la suya se vería favorecida, por supuesto que esto además del lógico hecho de generar un bien específico para una comunidad, generaba un entorno positivo en la percepción que la ciudadanía tenía del gobierno.

Este proceso fue muy exitoso hasta el año 2008 en el cual el recurso colocado por el gobierno para las obras del presupuesto participativo fue retirado, dejando con ello a los consejos sin su principal impulso, en la actualidad se están haciendo nuevos esfuerzos para reactivar este modelo en donde en tres espacios

---

<sup>27</sup> Ídem. Pág. 42.

de la capital, se realizan consultas con la finalidad de que sea a través de estas que los ciudadanos definan las obras a realizar aunque no es específicamente por los comités comunitarios sino a través de una votación abierta para los ciudadanos de la zona.

“Cabe señalar que la segunda jornada de participación ya se trabaja para la colonia La Luna, donde ya se analizan las obras a realizarse y se espera realizar el ejercicio ciudadano el próximo 23 de junio.”<sup>28</sup>

Es importante destacar, que si bien este esquema puede ser una respuesta legítima del sistema que permita a los ciudadanos participar y encontrar la manera en la que sus necesidades se vean satisfechas, se debe recalcar que no siempre es así, en algunas ocasiones los gobernantes utilizan este tipo de estructuras para consolidar grupos de apoyo electoral, así como establecer de manera legal mecanismos a través de los cuales sus clientelas en una aparente participación política acaparan dichos espacios, en la década de los 90`s esta situación aconteció en el municipio de Querétaro, derivada de las diferentes posibilidades que se generaron, el partido en el gobierno (PRI) estableció dicho sistema, sin embargo con el paso del tiempo la sociedad comenzó a participar de manera que los actores ligados al PRI fueron desplazados por ciudadanos, los cuales tenían la intención de participar en la segunda mitad de dicha década.

### **3.4 Análisis de la política pública**

Para poder determinar si el sistema de consejos de participación social del municipio de Querétaro cumple con las funciones que tiene encomendadas, tendríamos que establecer las expectativas que sobre él se tienen, por un lado será necesario determinar si cumple en el sentido político, ayudando a conservar

---

<sup>28</sup> La de hoy Querétaro, Querétaro tendrá primera jornada de participación ciudadana en Gobierno Abierto (noticias) 6 de junio 2019  
<https://ladehoy.com.mx/ldh/queretaro-tendra-primera-jornada-de-participacion-ciudadana-en-gobierno-abierto/>  
8 de junio 2019.

la legitimidad y la gobernabilidad en el municipio así como a fortalecer la relación entre los ciudadanos y el gobierno; y por otro lado mediante la revisión de la normatividad en la que se basa, primero si esta se cumple y posteriormente si cumpliéndose ayuda a la consecución del primer objetivo.

Iniciaremos por la revisión de la normatividad, en el artículo 4 del Reglamento de consejos municipales de participación social encontramos

“El Sistema de Consejos Municipales de Participación Social, es un instrumento mediante el cual la autoridad municipal promueve la planeación y participación social en la gestión gubernamental. Asimismo, le permite conocer y proponer soluciones a las necesidades más sentidas de la población.” Así mismo en el artículo 5 como lo vimos en el capítulo anterior identificamos cuales son los objetivos “Los objetivos de este Sistemas son: I. Fortalecer la democracia. II. Impulsar y coordinar la participación social. III. Promover la planeación participativa. IV. Generar un desarrollo integral en el Municipio. V. Conocer, analizar, priorizar y proponer soluciones a las demandas de la ciudadanía.”<sup>29</sup>

Una vez realizada la revisión a ambos artículos podemos identificar en el papel que es y cuáles son los objetivos del Sistema de participación social del municipio de Querétaro, sin embargo como podemos apreciar muchos de los conceptos que manejan no son necesariamente concretos, sino al contrario pueden ser más bien ambiguos, sin embargo si analizamos la situación actual en la que se encuentra el sistema podemos identificar que está en una situación saludable, los consejos temáticos así como los delegaciones están constituidos y funcionando además en cuanto al número de consejos por colonia o comunidad se cuenta con un numero de 384 esto habla de que independientemente de que sea

---

<sup>29</sup> QUERÉTARO: Reglamento de Consejos Municipales de Participación Social, 1998. Art. 4 y 5.

difícil afirmar que los objetivos se cumplen a cabalidad, para la ciudadanía son un espacio en el cual vale la pena participar así como para el gobierno también son un espacio que vale la pena impulsar y consolidar.

Como ya se ha mencionado antes dicho sistema efectivamente ofrece la posibilidad de que la ciudadanía dé a conocer al gobierno mediante la participación en el sistema de consejos sus necesidades, por lo que se considera que en este punto dicho sistema cumple con su objetivo.

### **3.5 Participación y gestión pública**

Como se ha venido comentando en la actualidad, el hecho de que los gobiernos no abran alternativas de participación para los ciudadanos ya no es posible, la ciudadanía no solo exige servidores públicos que sean eficiente y eficaces, sino que además exige espacios de participación mediante los cuales incidir en el actuar del gobierno, es aquí que el concepto de gestión pública se presenta como una respuesta a esta necesidad para Ricardo Uvalle la gestión pública se entiende de la siguiente manera,

“la categoría gestión pública se vincula, en un primer momento, a la noción de gobierno. Es sabido que el gobierno es el sistema de dirección que conduce, con base en la institucionalidad, a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude al bueno gobierno, el cual se caracteriza por su aptitud en favor del bien público, una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como una constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos grupos y regiones.”<sup>30</sup>

Como vemos en el concepto anterior Uvalle expone la participación que el gobierno debe tener en la consecución del bien público como conductor del

---

<sup>30</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, editorial UNAM/IAPEM, 1997, pag. 13

sistema, en este tema nos habla que a quien conduce es a la sociedad, además es importante resaltar que no solo nos habla de gobierno sino de buen gobierno, en este sentido si consideramos que debe existir buen gobierno también debemos considerar la necesidad de que exista buena ciudadanía, para Victoria Camps existen cuatro virtudes políticas que todo ciudadano debe tener, solidaridad, responsabilidad, tolerancia y profesionalidad.

La solidaridad, es un principio mediante el cual independientemente de la situación en la que un individuo se encuentre se debe tener para ser buenos ciudadanos, ya que en función a que la sociedad sea solidaria deseara participar en la solución de los problemas, no en los que este inmiscuida o en los que tenga responsabilidad sino sobre todo en los que no, no como obligación sino como un deber moral.

“La solidaridad es una práctica que está más acá pero también va más allá de la justicia: la fidelidad al amigo, la compensación del maltratado, el apoyo al perseguido, la apuesta por causas impopulares o perdidas, todo eso puede no constituir propiamente un deber de justicia, pero sí es un deber de solidaridad.”<sup>31</sup>

La responsabilidad, es un principio que las sociedades que busquen crecer deben considerar, esto se da en el sentido de que las decisiones que se tomen necesariamente tienen consecuencias, la responsabilidad nos permite asumir las consecuencias de los actos que realizamos y nos hace conscientes de las repercusiones de los actos que llevamos a cabo.

“Ser libre es ser responsable. La responsabilidad, la autonomía y la libertad son lo mismo. La responsabilidad tiene que ver con la libertad o la autonomía del

---

<sup>31</sup> MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, D.F. México, editorial IFE, 2013, p. 55.

individuo así como con su capacidad de comprometerse consigo mismo y, sobre todo, con otros hasta el punto de tener que responder de sus acciones”<sup>32</sup>

Cuando desarrollamos una actividad debemos ser profesionales, en la medida en la que lo seamos podemos incidir en la construcción de una mejor sociedad, esto en función de lo que como servidores podemos proporcionar a nuestro entorno.

El buen profesional es, precisamente, un virtuoso de su trabajo. Y no sólo lo es, sino que recibe un reconocimiento social por ello; el profesionalismo de una actividad al servicio de los demás hace de tal servicio una experiencia de realización humana en el servidor y coadyuva en la construcción de una verdadera democracia participativa, incluyente y justa.

La tolerancia es importante en la construcción de una ciudadanía cada vez más compleja y plural, en el México actual en donde diferentes corrientes políticas se presentan es importante que la ciudadanía sea tolerante con el prójimo ya que en la medida en la que se identifiquen coincidencias se puede trabajar en la consecución de objetivos generales, pero sobre todo es importante en el sentido de que se respeten las diferencias ya que mientras más se encuentren las coincidencias y se respeten las diferencias la sociedad crecerá más sólida.

“Tolerancia. El respeto a los demás, la igualdad de todas las creencias y opiniones, la convicción de que nadie tiene la verdad ni la razón absoluta, son el fundamento de esa apertura y generosidad que supone el ser tolerante. Una sociedad plural descansa en el reconocimiento de las diferencias, de la diversidad de costumbres y formas de vida”<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Ídem. pág. 53.

<sup>33</sup> Ídem. pág. 54.

Las virtudes democráticas, cobran un papel fundamental en la construcción de elementos como lo es el sistema de consejos de participación ciudadana del municipio de Querétaro, como se menciona anteriormente el primer intento que se dio en cuanto a la construcción de este instrumento no tenía los fines correctos, tanto desde su impulso en el gobierno municipal como su construcción a través de clientelas políticas, sin embargo la virtud de muchos ciudadanos que decidieron integrarse y participar en la construcción del sistema ayudo a minimizar este tipo de conductas, ahora, si bien se puede considerar con cierta razón el hecho de que el móvil porque el cual actúan muchos de los consejeros es obtener un beneficio, este beneficio no es personal sino más bien colectivo y ese es el gran valor del sistema y de sus integrante, así como la construcción de ciudadanos.

## **Conclusiones**

Una vez analizada la lectura del marco conceptual y haciendo un estudio minucioso de la reglamentación y operatividad del sistema de consejos municipales de participación ciudadana en el municipio de Querétaro se pudo realizar el contraste de los cuatro mecanismos de participación propuestos por Cunill (social, comunitaria, política y ciudadana) llegando a la conclusión que este sistema aunque fue creado por el propio municipio, se encuadra en el mecanismo de participación denominado ciudadano, por ser un sistema donde el mismo

ciudadano se involucra de manera directa en las acciones públicas, siendo un contacto directo del estado y ciudadano.

Milbrath dentro de su clasificación de la forma de participar del ciudadano; apáticos, espectadores y gladiadores se basa en el nivel de involucramiento de ellos; Dentro del mismo orden de ideas se llegó a la conclusión que dentro de la participación se necesitan diferentes tipos de actores sociales en la democracia y no podemos pensar que todos los actores sociales deben tener el perfil de gladiador ya que en ese caso también se generaría un caos al no poder satisfacer todas las necesidades o propuestas generadas al gobierno.

Dentro del sistema de participación se concluyó que hay dos tipos de ciudadanos; los que participan como espectadores que se identifican con estar interesados en participar pero que no están dispuestos a realizar más que las acciones más básicas, cumpliendo con estar enterados, acudiendo sin tomar el compromiso por completo; por otro lado tenemos los ciudadanos activos denominados gladiadores que son los que hacen todo para involucrarse y generar los cambios en su entorno de una manera constante y permanente.

La ciudadanía cada vez exige más eficiencia y eficacia a sus gobiernos y estos han tenido que romper paradigmas de su operatividad, es por eso que dentro de esta necesidad social de generar validez, se crean estructuras como la que da origen a esta tesis, es decir el sistema de consejos que fue creado para dar un impulso ciudadano, y que a su vez se genere la percepción y la acción del involucramiento de los ciudadanos en las tomas de decisiones en el municipio para dar gobernabilidad, por lo cual se llegó a la consumación que es un medio que utiliza el gobierno para poder justificar su actuar y verificar que sus tomas de decisiones vienen también fundadas en la petición del ciudadano dando legitimidad a sus tomas de decisiones.

A su vez el sistema de participación ciudadana cumple con lo marcado en su normatividad y la interrogante radicaría en que si ¿Realmente los ciudadanos integrantes del sistema se sienten escuchados y atendidos por su autoridad?, ¿se están cumpliendo con los objetivos?, desde mi perspectiva esto se cumple de manera parcial porque aunque en estricto sentido se cuenta con una estructura completa y sólida, por ejemplo en el caso de COPLADEM, aunque participe un miembro del sistema en el consejo de dicho organismo, este no tienen una acción activa dentro de la planeación, ya que solo participan para validar las propuestas ya construidas, lo que significa que no tiene injerencia en la estructuración de dichas propuestas.

Lo que es un logro es ver a ciudadanos libres, sin intereses personales en la participación y conjunción de múltiples esfuerzos, para tener un mejor entorno social, donde los individuos se involucran en la toma de decisiones directas, pero de trascendencia colectiva particular.

### **Bibliografía**

GUILLEN López, Tonatiuh. Federalismo, gobiernos locales y democracia, México, Editorial IFE Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 17, 1999.

MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, D.F. México, editorial IFE, 2013.

LESTER W., Milbrath. Political Participation How and why do people get involved in politics?, **citado por** MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, séptima reimpresión, D.F. México, editorial IFE, 2013.

SAVATER, Fernando. *Política para Amador*, **citado por** MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, séptima reimpresión, D.F. México, editorial IFE, 2013.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, editorial UNAM/IAPEM, IFE, 1997.

GONZALEZ Llaca, Edmundo. El perfil del ciudadano en una democracia, Querétaro, Mexico, Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 1ra edición, 2008.

ZAMARRON De León, Eduardo. Modelos de democracia, D.F., México, editorial IFE, 2006.

RANCIÈRE, Jacques. El odio a la democracia, Argentina, Amorrortu, 2012.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2016, artículo 115.

QUERETARO: Reglamento del Sistema de consejos de participación ciudadana del municipio de Querétaro, 2017, considerando 5.

QUERETARO: Ley Orgánica municipal del Estado de Querétaro, artículo 30 fracc. XXX

Celebran Aniversario de la Guardia Municipal (noticias)

<http://www.eluniversalqueretaro.mx/metropoli/04-07-2016/celebran-aniversario-de-la-guardia-municipal>

15 de mayo de 2019

GeoEnciclopedia (texto)

<https://www.geoenciclopedia.com/asentamientos-humanos/>

15 de mayo de 2019

<https://consejosciudadanosqro.org/>

14 de abril de 2019

La de hoy Querétaro, Querétaro tendrá primera jornada de participación ciudadana en Gobierno Abierto (noticias) 6 de junio 2019

<https://ladehoy.com.mx/ldh/queretaro-tendra-primera-jornada-de-participacion-ciudadana-en-gobierno-abierto/>

8 de junio 2019.

LOPEZ Caba, David "Presupuestos participativos" (texto)

<https://economipedia.com/definiciones/presupuestos-participativos.html>

24 de mayo de 2019

Páramo, Arturo. "Sismo 85: el temblor que despertó a la ciudad". (noticias) 2015.

<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/09/16/1046025#imagen-4>

15 de mayo de 2019

VILLAREAL Martínez, María Teresa, "Participación ciudadana y políticas públicas". (Documento web).

[https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)

[06 de Mayo 2019](#)

Dirección General de Bibliotecas UAQ

**ANEXO:  
REGLAMENTO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE PARTICIPACION  
CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE QUERETARO**

Dirección General de Bibliotecas UAQ